

## **ADVIES (anoniem)**

**Rolnummer: RP98.033**

DE BEDRIJFSKOMMISSIEKAMER VOOR RIJK EN POLITIE, ADVISERENDE  
NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK OM BEMIDDELING INZAKE EEN  
GESCHIL TUSSEN

1. De Staat der Nederlanden, zijnde de ondernemer, in deze vertegenwoordigd door de algemeen directeur van de onderneming, zijnde de bestuurder  
  
en
2. De ondernemingsraad van de onderneming

### **Toegepast recht**

Waar in dit advies wordt verwezen naar de Wet op de ondernemingsraden, wordt de wettekst bedoeld zoals die luidt vanaf de wijziging van die wet per 4 maart 1998 (Staatsblad 107, jaargang 1998).

### **Verloop van de procedure**

#### ***-Achtergronden***

In de overlegvergadering van 22 december 1997 heeft de bestuurder met de ondernemingsraad gesproken over een experimenteel voorstel met betrekking tot een voorgenomen besluit op het gebied van loopbaanplanning en personeelsopleiding.

Naar aanleiding van hetgeen in deze overlegvergadering is besproken, heeft de bestuurder op 15 januari 1998 de ondernemingsraad een voorstel gedaan inzake het besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers Algemeen Interne Dienst (AID)", waarin de opmerkingen van de ondernemingsraad zijn verwerkt. In dit voorstel worden de termijnen genoemd, waarbinnen de medewerkers AID aan de inhoud van een functieomschrijving dienen te voldoen. Voorts staat in het voorstel beschreven dat de werknemers via stageplaatsen de eerste stap kunnen zetten om mogelijk een andere functie binnen de onderneming te vervullen. Tevens is aangegeven wat een en ander voor de stageplaatsen en werkervaringsplaatsen kan betekenen.

Bij schrijven van 2 februari 1998 heeft de ondernemingsraad positief gereageerd op het voorgenomen besluit inzake de loopbaanplanning van de medewerkers AID. De ondernemingsraad heeft medegedeeld het voorgenomen besluit in grote lijnen te ondersteunen, maar daarbij nog enkele kanttekeningen te plaatsen.

Vervolgens heeft de bestuurder bij schrijven van 17 februari 1998 bericht dat hij het besluit inzake het loopbaanplan AID integraal zal uitvoeren. Tevens is hij ingegaan op de kanttekeningen die de ondernemingsraad op 2 februari 1998 bij het besluit heeft geplaatst.

Daarop heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 1 maart 1998 bericht dat de bovenbedoelde kanttekeningen beschouwd dienen te worden als voorwaarden verbonden aan de instemming met het besluit inzake het loopbaanplan AID. Nu niet aan deze voorwaarden is voldaan, heeft de ondernemingsraad zijn instemming terzake onthouden.

De bestuurder heeft op 16 maart 1998 de ondernemingsraad gemotiveerd bericht dat hij desalniettemin het besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers AID" zal invoeren.

Bij schrijven van 27 maart 1998 heeft de ondernemingsraad een beroep op de nietigheid van het betrokken besluit gedaan.

Op 31 maart 1998 heeft de bestuurder de ondernemingsraad bericht het besluit vooralsnog niet uit te voeren en zich te wenden tot de Bedrijfscommissie, nu de ondernemingsraad zijn instemming terzake weigert.

### ***-Behandeling van het geschil***

Op 27 april 1998 heeft de bestuurder bij de Bedrijfscommissie voor de Overheid een verzoek om bemiddeling c.q. advisering ingediend als bedoeld in artikel 36, derde lid,

van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) inzake zijn geschil met de ondernemingsraad.

Dit geschil is door de Bedrijfscommissie ter behandeling doorverwezen naar de Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie (hierna: de Kamer).

Desgevraagd heeft de ondernemingsraad bij schrijven van 28 mei 1998 gereageerd op het verzoek van de bestuurder.

De Kamer heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op 9 september 1998 tijdens een zitting van de Kleine Commissie - welke de Kamer uit zijn midden heeft samengesteld voor de uitvoering van het mondelinge gedeelte van de procedure - hun standpunten mondeling toe te lichten.

Ter zitting zijn verschenen ..... van ondernemingsraadszijde en ..... van bestuurderszijde.

Omdat partijen schriftelijk hebben aangegeven daar geen bezwaar tegen te hebben, heeft de Kamer de termijn verlengd met twee maanden, als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de WOR.

Aangezien in de maand juli 1998 niet voldoende leden van de Bedrijfscommissie beschikbaar waren om een hoorzitting bij te wonen en omdat van bestuurderszijde niemand beschikbaar was in de maand augustus 1998, is in overleg met de bestuurder (de verzoekende partij in dezen) besloten de hoorzitting op te schorten tot begin september 1998. Op grond van het voorgaande is de Bedrijfscommissie er niet in geslaagd een advies uit te brengen binnen de wettelijke termijn, zoals omschreven in artikel 36, derde lid, van de WOR. Partijen zijn reeds bij schrijven van 26 juni 1998 op de hoogte gebracht van het feit dat zij binnen 30 dagen na het verstrijken van de termijn waarbinnen de Bedrijfscommissie advies uit had dienen te brengen (in casu 27 augustus 1998) hun geschil aan de kantonrechter kunnen voorleggen conform artikel 36, vierde lid, van de WOR.

Desgevraagd heeft de bestuurder ter zitting verklaard een eventueel advies van de Kamer niet als bindend te zullen beschouwen.

De Kleine Commissie heeft geen ruimte gezien om tussen partijen een minnelijke schikking tot stand te brengen.

In zijn vergadering van 14 oktober 1998 heeft de Kamer zijn advies aan partijen vastgesteld.

### **Omvang van het geschil**

De omvang van dit geschil wordt bepaald door de vraag of de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft inzake de drie kanttekeningen die hij gemaakt heeft in het kader van de instemmingsaanvraag inzake het besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers AID" van de bestuurder van 17 februari 1998. Deze drie kanttekeningen betreffen

- a. het limitatief in het besluit opnoemen van de wijzen waarop de werkervaringsplaatsen ontstaan;
- b. het openhouden van een ontstane vacature voor een periode van maximaal 2 x 3 maanden;
- c. het in het besluit verklaren dat de kwantitatieve bezetting van de formatie van de executieve dienst 100% dient te blijven door de aanstelling van tijdelijke medewerkers in het AID-team.

#### **Relevante bepalingen uit de WOR**

Art. 27 lid 1 De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:  
(...)  
f. een regeling op het gebied van de personeelsopleiding;  
(...)

Art. 27 lid 2 De ondernemer legt het te nemen besluit schriftelijk aan de ondernemingsraad voor. Hij verstrekt daarbij een overzicht van de beweegredenen voor het besluit, alsmede de gevolgen die het besluit naar te verwachten valt voor de in de onderneming werkzame personen zal hebben. (...)

Art. 27 lid 5 Een besluit als bedoeld in het eerste lid, genomen zonder de instemming van de ondernemingsraad of de toestemming van de kantonrechter, is nietig, indien de ondernemingsraad tegenover de ondernemer schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. De ondernemingsraad kan slechts een beroep op de nietigheid doen binnen een maand nadat hetzij de ondernemer hem zijn besluit (...) heeft meegedeeld, hetzij de ondernemingsraad is gebleken dat de ondernemer uitvoering of toepassing geeft aan zijn besluit.

Art. 27 lid 6 De ondernemingsraad kan de kantonrechter verzoeken de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit als bedoeld in het vijfde lid. De ondernemer kan de kantonrechter verzoeken te verklaren dat de ondernemingsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op de nietigheid als bedoeld in het vijfde lid.

### **Standpunt van de bestuurder**

Uit de door hem overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat het standpunt van de bestuurder als volgt luidt.

In zijn verzoek heeft de bestuurder aangegeven, dat de ondernemingsraad zijn instemming aan het betrokken besluit heeft onthouden, omdat:

- a. de wijze waarop de werkervaringsplaatsen ontstaan niet limitatief in het besluit worden genoemd;
- b. in het besluit niet verklaard wordt dat een ontstane vacature voor een periode van maximaal 2 x 3 maanden mag worden opgehouden;
- c. in het besluit niet verklaard wordt dat de kwantitatieve bezetting van de formatie van de executieve dienst 100% dient te blijven door de aanstelling van tijdelijke medewerkers in het AID-team.

De bestuurder heeft verklaard deze drie aspecten niet in het besluit op te nemen op grond van het volgende.

ad a.

De bestuurder acht het niet verstandig om de wijze waarop werkervaringsplaatsen kunnen ontstaan uitputtend te regelen, omdat een limitatieve opsomming in de toekomst een beperking oplevert in de wijze waarop een werkervaringsplaats kan ontstaan, welke beperking niet aan het doel van de regeling tegemoet komt (onder andere het aanbieden van een ander loopbaanperspectief aan medewerkers AID).

Daarenboven zal naar de mening van de bestuurder een limitatieve opsomming een beperking van de verantwoordelijkheden van de uitvoerenden opleveren, terwijl het huidige beleid juist met zich meebrengt dat leidinggevenden de vrijheid dienen te hebben om naar bevind van zaken te handelen en in overleg tot een oplossing van een bepaald probleem dienen te komen.

ad b.

De bestuurder is van opvatting dat dit aspect evenals het voorgaande het besluit niet inhoudelijk, doch slechts zijdelings op andere werkterreinen raakt. Immers, de duur van het openhouden van vacatures treft niet de kern van het voorstel inzake het elders creëren van werkervaringsplaatsen ten behoeve van de medewerkers AID. Daarnaast is de bestuurder van mening dat het voorstel in hoge mate aansluit bij reeds bestaande regelingen en notities. In deze regelingen en notities worden de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie gehouden. Door in het betrokken besluit van bovenaf de termijn inzake het openhouden van een vacature op te leggen, worden de verantwoordelijkheden van direct leidinggevenden in strijd met het bestaande beleid doorkruist, aldus de bestuurder.

ad c.

Naar de mening van de bestuurder raakt ook dit aspect het besluit loopbaanplanning AID niet. De bestuurder acht het niet passend om in een besluit met betrekking tot loopbaanplanning en opleiding afspraken te maken omtrent de bezetting van een dienst. Daarnaast zijn over de bezetting van de executieve dienst tussen de bestuurder en de desbetreffende dienst reeds afspraken gemaakt in de memo "Overwerk beperken". Bovendien is met betrekking tot deze kanttekening van de ondernemingsraad reeds in het ter discussie staande besluit opgenomen dat de afwezigheid van de werknemers AID in verband met een werkervaringsplaats elders opgevangen dient te worden door tijdelijke medewerkers. In de kwantitatieve bezetting verandert derhalve niets.

Concluderend merkt de bestuurder op dat de ondernemingsraad zijns inziens onterecht zijn instemming onthoudt aan het hem voorgelegde besluit nu de bezwaren van de ondernemingsraad het betrokken besluit niet inhoudelijk raken, doch slechts in zijn praktische uitvoering andere werkterreinen treffen, ten aanzien waarvan geen instemmingsbevoegdheid bestaat noch hierdoor ontstaat.

### **Reactie van de ondernemingsraad**

Uit de overgelegde stukken en het ter zitting besprokene is gebleken dat de reactie van de ondernemingsraad op het standpunt van de bestuurder als volgt luidt.

De ondernemingsraad verklaart positief te staan ten opzichte van het voorgenomen besluit van de bestuurder (om voor alle medewerkers een loopbaanplan te ontwikkelen) en de inhoud van het besluit in grote lijnen te onderschrijven. De ondernemingsraad plaatst echter enkele kanttekeningen bij het betrokken besluit.

Naar de mening van de ondernemingsraad spitst de kern van het geschil zich toe op het openhouden van vacatures ten behoeve van een werkervaringsplaats.

De reden dat de ondernemingsraad een aspect als in het voorgaande onder b genoemd opgenomen wenst te zien in het betrokken besluit is, dat voorkomen moet worden dat er structureel vacatures opgehouden worden ten behoeve van werkervaringsplaatsen. Het argument van de bestuurder dat de direct leidinggevenden de vrijheid hebben om naar eigen inzicht te handelen, is volgens de ondernemingsraad slechts gedeeltelijk waar, omdat de uiteindelijke beslissing tot het vervullen van een vacature bij het managementteam ligt. Uit de praktijk blijkt dat het managementteam uit bedrijfseconomische overwegingen vaak weigert in te stemmen met een besluit tot vervulling van een bepaalde vacature.

Daarnaast is de ondernemingsraad van opvatting dat er onder het executieve personeel geen draagvlak bestaat voor het structureel openhouden van vacatures ten behoeve van werkervaringsplaatsen voor de medewerkers AID. De ondernemingsraad beschouwt dit als het opvullen van een vacature met een goedkopere arbeidskracht en derhalve als bezuiniging. Het onderdeel "kostenbeperking" heeft hierdoor een hogere prioriteit gekregen dan genoemd in het betrokken besluit.

Ten slotte verklaart de ondernemingsraad dat geen van zijn kanttekeningen direct invloed heeft op het besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers AID". Bij een eventuele evaluatie zouden deze kanttekeningen vanzelf aan de orde komen, aldus de ondernemingsraad.

### **Overwegingen van de Kamer bij haar advies**

Met betrekking tot het door partijen naar voren gebrachte en het ter zitting besprokene, overweegt de Kamer het volgende.

De Kamer heeft geconstateerd dat partijen het met elkaar eens zijn voor wat betreft de strekking van het voorgenomen besluit om voor alle medewerkers een loopbaanplan te ontwikkelen. Zowel de ondernemingsraad als de bestuurder zijn dan ook van mening dat het voorgenomen besluit in grote lijnen doorgang dient te vinden. Het is de Kamer gebleken dat de ondernemingsraad, hoewel hij positief heeft gereageerd op het voorgenomen besluit, er niettemin enkele kanttekeningen bij heeft geplaatst. De Kamer is van mening dat de bestuurder er in casu van mocht uitgaan dat de ondernemingsraad met deze mededeling impliciet heeft ingestemd met het hem voorgelegde besluit. Toen de bestuurder de ondernemingsraad echter op de hoogte heeft gesteld van zijn voornemen om het betrokken besluit uit te voeren, heeft de ondernemingsraad expliciet zijn instemming onthouden, omdat niet aan zijn kanttekeningen, welke volgens eigen zegen beschouwd hadden moeten worden als voorwaarden, tegemoet was gekomen.

Voorts merkt de Kamer op dat, hoewel de bestuurder in zijn verzoek om advies drie door de ondernemingsraad aangegeven kanttekeningen heeft genoemd, het onderhavige advies zich voornamelijk richt op één van die kanttekeningen, te weten het openhouden van een ontstane vacature voor een periode van maximaal 2 x 3 maanden. De ondernemingsraad is immers in zijn reactie op het verzoek om advies niet ingegaan op de overige twee punten (de al dan niet limitatieve opsomming in het besluit van de wijze waarop de werkervaringsplaatsen ontstaan en de kwantitatieve bezetting van de formatie van de executieve dienst) en heeft bovendien aangegeven dat de kern van het geschil zich toespitst op het openhouden van vacatures ten behoeve van een werkervaringsplaats. Daarnaast heeft de bestuurder verklaard dat er ten aanzien van de kwantitatieve bezetting van de formatie van de executieve dienst geen meningsverschil meer bestaat, omdat hij reeds tegemoet is gekomen aan de kanttekening van de ondernemingsraad terzake.

Ten aanzien van het argument van de bestuurder dat de ondernemingsraad onterecht zijn instemming onthoudt aan het hem voorgelegde besluit omdat de bezwaren van de ondernemingsraad volgens de bestuurder het betrokken besluit niet inhoudelijk raken, doch slechts in zijn praktische uitvoering andere werkterreinen treffen, ten aanzien waarvan geen instemmingsbevoegdheid bestaat noch hierdoor ontstaat, is de Kamer het volgende van oordeel.

Het tweede lid van artikel 27 van de WOR bepaalt dat de ondernemer het te nemen besluit schriftelijk aan de ondernemingsraad voorlegt en daarbij een overzicht verstrekt van de beweegredenen voor het besluit en de gevolgen die het besluit naar naar verwachting voor de in de onderneming werkzame personen zal hebben. De Kamer is van opvatting dat deze bepaling met zich meebrengt dat de ondernemingsraad bij de uitoefening van zijn instemmingsrecht alle voor het besluit relevante aspecten en gevolgen kan betrekken. De Kamer weet zich gesteund in zijn opvatting door de literatuur terzake (*Inzicht in de ondernemingsraad* door mr F.W.H. Vink, tiende druk, pagina 123).

In het voorgenomen besluit worden de termijnen voor het loopbaanplan medewerkers AID genoemd, binnen welke termijnen de medewerkers AID aan de inhoud van een functieomschrijving dienen te voldoen. Daarnaast is in het voorgenomen besluit tevens opgenomen dat de werknemers via stageplaatsen c.q. werkervaringsplaatsen de eerste stap kunnen zetten om mogelijk een andere functie binnen de onderneming te vervullen. Vanwege deze twee redenen acht de Kamer in casu het voor een bepaalde periode openhouden van een vacature, dat een van de wijzen is waarop werkervaringsplaatsen in de onderneming gecreëerd worden ten behoeve van de loopbaanplanning van de werknemers, een relevant gevolg van het betrokken besluit.

Het argument van de bestuurder dat het bestaande beleid, gebaseerd op de gedachte dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie dienen te blijven, doorkruist zou worden, indien de termijnstelling voor het openhouden van vacatures



opgenomen wordt in het besluit, omdat daardoor de bedoelde termijn van bovenaf wordt opgelegd zou worden, snijdt naar het oordeel van de Kamer geen hout. De bestuurder heeft immers zelf in zijn verzoek verklaard dat het bestaande beleid (in plaats van een mechanisch accent, zoals bijvoorbeeld termijnstellingen) juist een inhoudelijk accent geeft aan de beslissingen van de direct leidinggevenden. Bovendien zal de uiteindelijke beslissing voor het openhouden dan wel vervullen van een bepaalde vacature over het algemeen bij het managementteam liggen en niet zo zeer bij de direct leidinggevenden. Op grond hiervan acht de Kamer in casu de doorkruising van het bestaande beleid als gevolg van het opnemen in het betrokken besluit van een termijnstelling voor het openhouden van vacatures niet bewezen.

### **Conclusie**

Gezien het bovenstaande concludeert de Kamer dat de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft ten aanzien het openhouden van vacatures in het kader van het voorgenomen besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers AID", omdat het openhouden van vacatures een relevant aspect dan wel gevolg is van dat besluit. Voorts ziet de Kamer geen belemmering in de vorm van doorkruising voor het uitoefenen van het instemmingsrecht van de ondernemingsraad.

### Advies

Omdat partijen het ten aanzien van het voorgenomen besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers AID" van 17 februari 1998 om voor alle medewerkers een loopbaanplan te ontwikkelen in grote lijnen met elkaar eens zijn en de verschillende standpunten die partijen onderling verdeeld houden niet in verhouding staan tot de strekking van het besluit, adviseert de Kamer partijen om het besluit zo spoedig mogelijk in te voeren met dien verstande dat na verloop van tijd een evaluatie dient plaats te vinden, waarbij de nadruk gelegd dient te worden op de door de ondernemingsraad geplaatste kanttekeningen. Gezien het gestelde dat het voor een bepaalde periode openhouden van een vacature, dat een van de wijzen is waarop werkervaringsplaatsen in de onderneming gecreëerd worden ten behoeve van de loopbaanplanning van de werknemers, als een relevant gevolg van het betrokken besluit aangemerkt kan worden, geeft de Kamer partijen in overweging om bij de evaluatie met name bij dat punt stil te staan. Indien dit uit de evaluatie mocht blijken, dient het besluit "Termijnen loopbaanplan medewerkers AID" in overleg aangepast te worden. Daarnaast adviseert de Kamer de ondernemingsraad om ten aanzien van de hem voorgelegde advies- dan wel instemmingsaanvragen een duidelijke beslissing te geven welke voor één uitleg vatbaar is.

14 oktober 1998

De Bedrijfscommissiekamer voor Rijk en Politie,  
namens deze,

w.g.

J. W. van Baarle  
Voorzitter

w.g.

R.A. Bos  
Secretaris

**Wanneer partijen ook na dit advies niet tot overeenstemming komen, kunnen zij het geschil, onder overlegging van dit advies, binnen dertig dagen na verzending daarvan, bij gemotiveerd schrijven voorleggen aan de Kantonrechter (artikel 36, vierde lid, van de WOR).**